

## Gesetzentwurf

### der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

#### Entwurf eines Gesetzes zur besseren Steuerung der Asyl- und Widerrufsverfahren

##### A. Problem

Die große Zahl der Asylsuchenden, die in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland gekommen sind, hat Auswirkungen, die bis heute andauern. Nach der aktuellen Rechtslage standen im vergangenen Jahr 2018 und stehen im laufenden Jahr 2019 die Regelüberprüfungen der positiven Asylentscheidungen der Jahre 2015 und 2016 an. Aufgrund der durch das hohe Flüchtlingsaufkommen bedingten hohen Zahl der positiven Asylentscheidungen der Jahre 2015, 2016 und 2017 ist auch die Zahl der nun durchzuführenden Regelüberprüfungen besonders hoch. Die bestandskräftig abgeschlossenen Asylverfahren, die zur Anerkennung der Asylberechtigung oder zur Zuerkennung des Flüchtlingsschutzes führten und damit unter die rechtlich vorgesehene Regelüberprüfung nach § 73 Absatz 2a AsylG fallen, belaufen sich bezogen auf das Jahr 2015 auf rund 84.000 Verfahren, bezogen auf das Jahr 2016 auf rund 243.000 Verfahren und bezogen auf das Jahr 2017 auf rund 149.000 Verfahren, insgesamt auf rund 476.000 Verfahren.

Die Bearbeitung dieser Zahl an Verfahren geht mit einem beträchtlichen Personalbedarf im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einher. Trotz der bereits erfolgten Aufstockung der Personalressourcen kann der Abschluss der rund 476.000 Widerrufsverfahren nach der bisher geltenden Regelüberprüfungsfrist von 3 Jahren nicht sichergestellt werden. Eine BAMF-interne personelle Verstärkung des Widerrufsbereichs würde wiederum zu einer Verlängerung der Bearbeitungsdauer von Asylerst- und Folgeanträgen führen. Dies gilt es zu verhindern, da schnelle Asylverfahren sowohl im Interesse der Schutzsuchenden als auch der Bundesrepublik Deutschland sind. Schließlich benötigen die Asylantragsteller rasch Klarheit über ihre Zukunft. Zudem ist eine Aufenthaltsverfestigung von nicht schutzberechtigten Asylantragstellern zu unterbinden.

Hinzu kommt, dass mit der am 12.12.2018 durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Asylgesetzes in Kraft getretenen Gesetzesänderung nunmehr auch im Widerrufsverfahren die asylrechtlichen Mitwirkungspflichten gelten (vgl. § 73 Absatz 3a AsylG). Dies geht mit einem erhöhten Arbeitsaufwand für das BAMF bei den Prüfverfahren einher. Es muss auf die Mitwirkungspflicht hingewiesen, die darauf eingehenden Antworten gewürdigt und im Falle fehlender Mitwirkung die entsprechende Pflicht ggf. im Wege des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden.

Alleine durch weitere Neueinstellungen kann eine fristgerechte Bearbeitung der Widerrufsprüfungen nicht sichergestellt werden. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt können offene Stellen im BAMF durch den Arbeitsmarkt nicht abgedeckt werden. Auch eine Berücksichtigung in den kommenden Haushaltsjahren und spezifische

Qualifizierungen von Neueinstellungen können für die in Frage stehenden Verfahren keine Abhilfe schaffen, da diese nach der bestehenden Rechtslage spätestens bis zum 31.12.2020 abgeschlossen sein müssen.

Mit den im Jahr 2018 eingeführten AnKER-Einrichtungen wird das Ziel verfolgt, alle Schritte des Asylverfahrens und damit auch alle beteiligten Behörden unter einem Dach zu vereinen. In den Einrichtungen sollen die Ankunft, die Entscheidung, die kommunale Verteilung bzw. Rückkehr organisiert, aber auch erste Integrationsmaßnahmen durchgeführt werden.

Durch die enge Zusammenarbeit der am Asylverfahren beteiligten Akteure in den AnKER-Einrichtungen sollen die Verfahren noch effizienter durchgeführt werden. Zentrale Elemente hierbei sind kurze Wege und der direkte Kontakt der Ansprechpartner vor Ort. Dadurch können der gegenseitige Austausch und das Ineinandergreifen der einzelnen Prozessschritte gewährleistet werden. Dies verlangt jedoch, dass die gesetzlichen Regelungen zur Aufenthaltsdauer von Schutzsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen modifiziert und den Anforderungen der AnKER-Einrichtungen angepasst werden. Insbesondere ist die bisherige Regeldauer für den Aufenthalt in den Aufnahmeeinrichtungen von sechs Wochen bzw. die Höchstfrist von sechs Monaten zu kurz bemessen, wenn das gesamte Asylverfahren in den AnKER-Einrichtungen stattfinden und nur diejenigen Personen auf die Kommunen verteilt werden sollen, die eine Bleibeperspektive haben.

Aktuell hat die Bundespolizei die Aufgabe inne, im Wege der Amtshilfe Heimreisedokumente für Ausländer zu beschaffen. Jedoch hat das BAMF die größere Sachnähe zur Feststellung der Identität und der Herkunft von Ausländern, da dort alle hierfür notwendigen tatsächlichen, rechtlichen und technischen Voraussetzungen vorliegen.

## **B. Lösung**

Eine Verlängerung der Frist für die Regelüberprüfung der Asylentscheidungen des Jahres 2015 bis zum 31.12.2019, der Asylentscheidungen des Jahres 2016 bis zum 31.12.2020 und der Asylentscheidungen des Jahres 2017 bis zum 31.12.2021 wird zu einer Entlastung des BAMF führen. Durch diese Verlängerung der Frist für die Regelüberprüfung von drei auf vier bis fünf Jahre wird das zu bewältigende Arbeitsvolumen auf einen längeren Zeitraum erstreckt, und die negativen Effekte der hohen Zahl an zu bewältigen Prüfverfahren werden damit vermieden. Es wird sichergestellt, dass das BAMF eine umfassende Überprüfung dieser zum Teil unter hoher Arbeitsbelastung zustande gekommenen Entscheidungen der Jahre 2015, 2016 und 2017 ohne unangemessenen Zeitdruck durchführen kann.

Ferner werden die Regelungen zur regelmäßigen Aufenthaltsdauer von Schutzsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen modifiziert. Dadurch wird Rechtssicherheit für den Betrieb der AnKER-Einrichtungen geschaffen und eine bessere Steuerbarkeit des Ankunfts geschaffens in Deutschland gewährleistet. Auch wird dies zumindest mittelbar zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte beitragen, da durch die Straffung des gesamten Verfahrens in den AnKER-Einrichtungen eine bessere Terminkoordinierung und Prozessbetreuung durch das BAMF sichergestellt werden kann.

Schließlich wird die Aufgabe der Passersatzpapierbeschaffung im Wege der Amtshilfe von der Bundespolizei auf das BAMF übertragen, um den Rückführungsvollzug effektiver zu gestalten.

## **C. Alternativen**

Keine. Insbesondere ist eine weitere personelle Verstärkung des BAMF aufgrund der begrenzten Zahl an geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten auf dem Arbeitsmarkt und aufgrund der haushalterischen Vorgaben nur in einem beschränkten Maß möglich.

#### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

#### **E. Erfüllungsaufwand**

##### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Keiner.

##### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Keiner.

##### **Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten**

Keine.

##### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Die Verlängerung der Frist für die Regelüberprüfung der Asylentscheidungen der Jahre 2015, 2016 und 2017 wird zu einer Entlastung des BAMF führen und diesem mehr Flexibilität bei der Einteilung der Arbeitskraft geben. Dadurch werden auch Kosteneinsparungen entstehen, die derzeit nicht beziffert werden können.

Die Verlängerung der Regelaufenthaltsdauer von Schutzsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen wird mit höheren Kosten für die Unterkunft und Verpflegung der betroffenen Personen einhergehen. Eine Bezifferung dieser Kosten ist nicht möglich, weil diese von der zukünftigen Zahl der Asylantragsteller abhängt. Zudem wird für die entsprechenden Kosten auch relevant sein, inwieweit die Länder von der Öffnungsklausel Gebrauch machen und die Regelaufenthaltsdauer modifizieren werden.

Durch die Übertragung der Aufgabe der Passersatzpapierbeschaffung von der Bundespolizei auf das BAMF entstehen bei Letzterem ein entsprechender Mehraufwand und damit verbundene Kosten, die jedoch bei der Bundespolizei eingespart werden. Allerdings kann es einmalig zu Umstellungskosten durch die Übernahme der neuen Aufgabe in geringer Höhe kommen.

##### **F. Weitere Kosten**

Durch die Verlängerung der Regelaufenthaltsdauer von Schutzsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen wird ein Beitrag dazu geleistet, nur solche Schutzsuchenden auf die Kommunen zu verteilen, die eine Bleibeperspektive haben. Dadurch werden bei den Kommunen Kosteneinsparungen entstehen, die derzeit nicht beziffert werden können.

## Entwurf eines Gesetzes zur besseren Steuerung der Asyl- und Widerrufsverfahren

Vom ...

Der Bundestag hat [...] das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Änderung des Asylgesetzes

Das Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 1798) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 47 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten,“ durch die Wörter „bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung“ ersetzt.

b) Die Absätze 1a und 1b werden wie folgt neu gefasst:

„(1a) Die Verpflichtung nach Absatz 1, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, soll nach 18 Monaten, bei minderjährigen Kindern und ihren sorgeberechtigten Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern nach sechs Monaten beendet werden. Satz 1 findet keine Anwendung, wenn der Ausländer

1. Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates (§ 29a) ist oder
2. Mitwirkungspflichten (§ 15) ohne genügende Entschuldigung verletzt und die unverschuldet unterbliebene Mitwirkungshandlung nicht unverzüglich nachgeholt hat.

Satz 1 findet ferner keine Anwendung, wenn der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig ist und gegenüber einer für den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zuständigen Behörde

1. über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht oder falsche Angaben gemacht hat oder
2. zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen, insbesondere hinsichtlich der Identifizierung, der Vorlage eines Reisedokuments oder der Passersatzbeschaffung, nicht erfüllt hat.

Die §§ 48 bis 50 bleiben unberührt.

(1b) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1, bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, auf alle Fälle der Ablehnung des Asylantrags als unbegründet auszuweiten. Die Landesregierungen werden ferner ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass die Dauer der Verpflichtung nach Absatz 1a Satz 1, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, verkürzt oder verlängert wird. Sie hat mindestens sechs Monate und längstens regelmäßig 24 Monate zu betragen. Die Landesregierungen können diese Ermächtigungen durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Absatz 1a Satz 2 bis 4 bleibt unberührt.“

2. In § 48 werden die Wörter „von sechs Monaten“ durch die Wörter „des nach § 47 Absatz 1a oder 1b bestimmten Zeitraums“ ersetzt.

3. § 49 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Wörter „wenn eine Abschiebungsandrohung vollziehbar und die Abschiebung kurzfristig nicht möglich ist oder“ gestrichen.

- b) In Absatz 2 werden nach den Wörtern „**zwingenden Gründen**“ ein Komma und die Wörter „**insbesondere zur Gewährleistung der Unterbringung und Verteilung**“ eingefügt.
4. § 50 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt neu gefasst:
- „**Ausländer sind unverzüglich aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen und innerhalb des Landes zu verteilen, wenn das Bundesamt der zuständigen Landesbehörde mitteilt, dass dem Ausländer Schutz nach den §§ 2, 3 oder 4 zuerkannt wurde oder die Voraussetzungen des § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes in der Person des Ausländers oder eines seiner Familienangehörigen im Sinne des § 26 Absatz 1 bis 3 vorliegen.**“
5. § 61 wird wie folgt geändert:
- a) Dem Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt:
- „Dem Ausländer soll die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, wenn
1. das Bundesamt aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, innerhalb von neun Monaten nach der Stellung des Asylantrages noch nicht über diesen entschieden hat,
  2. die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist, und
  3. der Ausländer nicht Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates (§ 29a) ist.
- Die §§ 39, 40 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 und die §§ 41 und 42 des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend.“
- b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:
- „Absatz 1 Satz 2 bleibt unberührt.“
6. Dem § 73 wird folgender Absatz 7 angefügt:
- „(7) Für Entscheidungen des Bundesamtes über die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, die im Jahre 2015 unanfechtbar geworden sind, endet die in Absatz 2a Satz 1 bestimmte Frist für die Entscheidung über einen Widerruf oder eine Rücknahme am 31. Dezember 2019, für Entscheidungen, die im Jahre 2016 unanfechtbar geworden sind, endet sie am 31. Dezember 2020 und für Entscheidungen, die im Jahre 2017 unanfechtbar geworden sind, endet sie am 31. Dezember 2021. Die Mitteilung an die Ausländerbehörde gemäß Absatz 2a Satz 2 hat vor dem 1. März des jeweiligen Folgejahres zu erfolgen.“

## Artikel 2

### Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1147) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 26 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 Nummer 2 wird jeweils das Wort „**nicht**“ durch die Wörter „**auf Ersuchen der Ausländerbehörde**“ ersetzt und nach dem Wort „**Rücknahme**“ das Wort „**nicht**“ eingefügt.
2. § 71 Absatz 3 Nummer 7 wird gestrichen.
3. § 75 wird wie folgt geändert:
  - a) In Nummer 12 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt.
  - b) Nach Nummer 12 wird folgende Nummer angefügt:

„13. die Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausländer im Wege der Amtshilfe.“

### **Artikel 3**

#### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

Berlin, den [...]

**Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion**  
**Andrea Nahles und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Durch eine Modifizierung der Regelaufenthaltsdauer von Schutzberechtigten in Aufnahmeeinrichtungen soll der ordnungsgemäße Betrieb der AnKER-Einrichtungen sichergestellt und eine bessere Steuerbarkeit des Ankunfts-geschehens in Deutschland gewährleistet werden.

Ziel der Regelungen ist es ferner, durch eine Verlängerung der Frist für die Regelüberprüfung der Asylentscheidungen der Jahre 2015, 2016 und 2017 eine Überlastung des BAMF zu verhindern und diesem die nötige Flexibilität bei der Einteilung der vorhandenen Arbeitskraft zuzugestehen. Die entsprechenden Regelungen sollen eine umfassende und qualitativ hochwertige Prüfung der Asylentscheidungen der Jahre 2015 bis 2017 durch das BAMF sicherstellen.

Zudem soll die Passersatzpapierbeschaffung durch den Bund im Wege der Amtshilfe für die zuständigen Länder künftig vom BAMF anstelle der Bundespolizei erledigt werden.

#### II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

##### Asylgesetz

Die Regel-Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden in den Aufnahmeeinrichtungen wird auf 18 Monate heraufgesetzt. Die dazugehörige Länderöffnungsklausel wird angepasst und modifiziert.

Die Frist für die Regelüberprüfung von positiven Asylentscheidungen, die in den Jahren 2015, 2016 und 2017 unanfechtbar geworden sind, wird von drei auf vier bis fünf Jahre verlängert. In der Folge wird auch die Frist für die im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme obligatorische Mitteilung an die Ausländerbehörde verlängert.

##### Aufenthaltsgesetz

Künftig ist eine Niederlassungserlaubnis an Schutzberechtigte erst zu erteilen, wenn (neben dem Vorliegen der anderen gesetzlichen Voraussetzungen) das BAMF auf Ersuchen der Ausländerbehörden explizit mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme nicht vorliegen.

Die Passersatzpapierbeschaffung im Wege der Amtshilfe wird aufgrund der entsprechenden Sachnähe zur Feststellung der Identität und der Herkunft von Asylbewerbern von der Bundespolizei auf das BAMF übertragen.

#### III. Alternativen

Keine.

#### IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 6 GG (Angelegenheiten der Flüchtlinge) und aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 GG (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer) in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 2 GG. Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechts-einheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Die Modifizierung bestehender bundesgesetzlicher Regelungen zu den Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis und zu den Zuständigkeiten bei der Passersatzpapierbeschaffung kann nur durch den Bundesgesetzgeber erfolgen, da ansonsten die Gefahr einer

Rechtszersplitterung bestünde, die sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hinnehmbar ist. Ohne ein bundeseinheitliches Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht wären erhebliche Beeinträchtigungen des länderübergreifenden Rechtsverkehrs beim Aufenthalt von Ausländern zu erwarten.

## **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Durch das Gesetz wird Artikel 15 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 vollständig in deutsches Recht umgesetzt.

## **VI. Gesetzesfolgen**

### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Die Verlängerung der Regelaufenthaltsdauer von Schutzsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen trägt zu einem ordnungsgemäßen und rechtssicheren Betrieb der AnKER-Einrichtungen bei. Durch die enge Zusammenarbeit der am Asylverfahren beteiligten Akteure in den AnKER-Einrichtungen werden die Verfahren noch effizienter. Reibungsverluste werden auf diesem Wege gemindert. Durch den Übergang der Aufgabe der Amtshilfe des Bundes für die Länder bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten auf das BAMF wird zudem Effizienz gewonnen, weil das BAMF wegen seiner Aufgabe zur Feststellung der Identität und der Herkunft von Asylbewerbern eine besondere Sachnähe innehat. Die Einsparungen im Verfahren lassen sich nicht genau ermitteln.

### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Eine Nachhaltigkeitsrelevanz in Bezug auf einzelne Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie ist nicht gegeben.

### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

### **4. Erfüllungsaufwand**

Die Verlängerung der Regelaufenthaltsdauer von Schutzsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen wird mit höheren Kosten für die Unterkunft und Verpflegung der betroffenen Personen einhergehen. Eine Bezifferung dieser Kosten ist nicht möglich, weil diese von der zukünftigen Zahl der Asylantragsteller abhängen. Zudem wird für die entsprechenden Kosten auch relevant sein, inwieweit die Länder von der Öffnungsklausel Gebrauch machen und die Regelaufenthaltsdauer modifizieren.

Mit der Übernahme der Amtshilfe bei der Aufgabe der Beschaffung von Heimreisedokumenten durch das BAMF von der Bundespolizei entsteht kein zusätzlicher personeller Erfüllungsaufwand für den Bund. Es ist angedacht, dass die entsprechenden Dienstposten (geschätzt 20 Dienstposten), die nicht Dienstposten für Polizeivollzugsbeamte sind, vom Organisations- und Dienstpostenplan des Bundespolizeipräsidiums zum BAMF überführt werden. Allerdings kann es einmalig zu Umstellungskosten durch die Übernahme der neuen Aufgabe in geringer Höhe kommen.

### **5. Weitere Kosten**

Keine.

### **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Keine.

## VII. Befristung; Evaluation

Die Verlängerung der Frist für die Regelüberprüfung in Asyl-Widerrufsverfahren beschränkt sich auf positive Asylentscheidungen, die in den Jahren 2015, 2016 und 2017 unanfechtbar geworden sind. Für die ab dem Jahr 2018 bestandskräftig gewordenen bzw. zukünftig ergehenden Asylentscheidungen bleibt es bei der bisherigen Rechtslage. Eine Evaluierung ist daher diesbezüglich nicht angebracht.

Die sonstigen Neuregelungen des Asylgesetzes und die Änderung des Aufenthaltsgesetzes sollen unbefristet gelten. Bund und Länder überprüfen in Gremien, die zur gemeinsamen Behandlung von Asyl- bzw. Rückführungsfragen eingerichtet worden sind, insbesondere im Zusammenwirken in dem gemeinsamen Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) fortlaufend, ob die beabsichtigten Wirkungen der Regelungen erreicht worden sind, betrachten hierbei auch Kostengesichtspunkte und stellen Nebenwirkungen von Regelungen fest. Einer zusätzlichen, gesonderten Evaluierung der durch dieses Gesetz geschaffenen Regelungen bedarf es in Anbetracht dieser enghemmaschigen Betrachtung der Folgen nicht.

## B. Besonderer Teil

### Zu Artikel 1 (Änderung des Asylgesetzes)

#### Zu Nummer 1

##### Zu Buchstabe a

Nach der gegenwärtigen Rechtslage besteht die Verpflichtung, in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, regelmäßig für sechs Wochen, längstens für sechs Monate. Künftig sind Schutzsuchende grundsätzlich verpflichtet, bis zur Entscheidung des BAMF über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehrereinrichtungen (AnKER) zu wohnen. Damit wird das Ziel verfolgt, grundsätzlich nur die Schutzsuchenden auf die Kommunen zu verteilen, die eine Bleibeperspektive in Deutschland haben.

Um den begrenzten Unterbringungskapazitäten der Länder Rechnung zu tragen, wird die Verpflichtung, bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der AnKER-Einrichtung zu wohnen, auf Ausländer beschränkt, deren Asylanträge als unzulässig und offensichtlich unbegründet abgelehnt worden sind. Die Länder können jedoch durch Rechtsverordnung diese Verpflichtung auch auf Ausländer ausweiten, deren Asylanträge als (einfach) unbegründet abgelehnt worden sind (siehe Buchstabe b).

Die Neuregelung wird darüber hinaus die Arbeit der Verwaltungsgerichte erleichtern. Durch die Sicherstellung des Aufenthalts des Schutzsuchenden in den AnKER-Einrichtungen auch während des Verwaltungsprozesses werden Problemen bei der Zustellung von Dokumenten und Aufforderungen an den Kläger vorgebeugt, und der Betroffene ist stets für eine Befragung durch die Verwaltungsgerichte erreichbar.

##### Zu Buchstabe b

Die Verpflichtung nach § 47 Absatz 1-neu, in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, soll regelmäßig nach 18 Monaten, bei minderjährigen Kindern und ihren sorgeberechtigten Eltern sowie ihren volljährigen, aber ledigen Geschwistern nach sechs Monaten beendet werden, sofern nicht die Voraussetzungen der Sätze 2 und 3 des § 47 Absatz 1a AsylG-neu vorliegen.

Die Begrenzung der regelmäßigen Dauer der Wohnpflicht gilt wie bereits bisher (§ 47 Absatz 1a AsylG) nicht für Betroffene, die Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates sind, gegenüber dem BAMF Mitwirkungspflichten (§ 15 AsylG) ohne genügende Entschuldigung verletzt haben oder (im Falle einer unentschuldig unterbliebenen Mitwirkungshandlung) die Mitwirkungshandlung nicht unverzüglich nachgeholt haben.

Zusätzlich wird künftig die Begrenzung der regelmäßigen Dauer der Verpflichtung dann nicht gelten, wenn der Betroffene vollziehbar ausreisepflichtig ist und gegenüber einer mit dem Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zuständigen Behörde über seine Identität oder Staatsangehörigkeit falsche Angaben gemacht hat oder diesbezüglich die Behörde getäuscht hat (Nummer 1) oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen, insbesondere hinsichtlich der Identifizierung, der Vorlage eines Reisedokuments oder der Passersatzbeschaffung, nicht erfüllt hat (Nummer 2). Diese Einschränkung ist sachgerecht, da der Ausländer, dem die Unmöglichkeit der Abschiebung zuzurechnen ist, ansonsten durch bloßes Abwarten des Ablaufs der Regeldauer erreichen könnte, dass seine Wohnpflicht endet. Folglich ist für diese Fälle die Aufhebung der Höchstfrist zu normieren.

Die Länder haben wie bisher die Möglichkeit, landesrechtlich von der Fristenregelung in Absatz 1a abzuweichen. Jedoch wird der Rahmen, in denen sich die Fristenregelungen der Länder bewegen können, modifiziert. Als feste Untergrenze gilt zukünftig die bisherige Höchstfrist von sechs Monaten. Die bisherige Obergrenze für landesrechtliche Abweichungen von 24 Monaten bleibt bestehen.

Ergänzend ist vorgesehen, dass die Länder die Verpflichtung, dauerhaft in der AnKER-Einrichtung zu wohnen, in Zukunft auch auf Ausländer ausweiten können, deren Asylanträge als (einfach) unbegründet abgelehnt worden sind. Es obliegt ihnen, dann auch die nötigen Kapazitäten für deren Unterbringung zu schaffen.

Die Regelungen der §§ 48 bis 50 zur Beendigung der Verpflichtung, in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sowie zur landesinternen Verteilung bleiben unberührt, werden jedoch modifiziert.

#### **Zu Nummer 2**

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 1 Buchstabe b.

#### **Zu Nummer 3**

Die Regelung in § 49 Absatz 1 AsylG wird angepasst, um eine vorzeitige Entlassung von Schutzsuchenden aus Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehrreinrichtungen (AnKER), die einer Wohnpflicht nach § 47 AsylG unterliegen, auszuschließen.

Durch die Einfügung in § 49 Absatz 2 AsylG wird sichergestellt, dass Aufnahmeeinrichtungen, insbesondere solche, die keine AnKER-Einrichtungen sind, nicht überlastet werden. So kann die Verpflichtung, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, insbesondere beendet werden, wenn andernfalls eine Erschöpfung oder Überlastung der Kapazitäten der Einrichtung zu befürchten wäre.

#### **Zu Nummer 4**

Die Regelung in § 50 Absatz 1 Satz 1 AsylG wird angepasst, um eine vorzeitige Verteilung von Schutzsuchenden aus AnKER-Einrichtungen, die einer Wohnpflicht nach § 47 AsylG unterliegen, auszuschließen. Eine explizite Öffnungsklausel entsprechend der Regelung des § 49 Absatz 2 ist nicht erforderlich, da der dort geregelte Fall über § 50 Absatz 1 Satz 2 AsylG erfasst ist.

#### **Zu Nummer 5**

Die Regelung in § 61 AsylG wird angepasst, um zu gewährleisten, dass die mit Nummer 1 einzufügenden Regelungen den Vorgaben aus Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Aufnahmerichtlinie) entsprechen.

Dabei stellt die Staatsangehörigkeit eines sicheren Herkunftsstaates einen Versagungsgrund für den Zugang zum Arbeitsmarkt dar. Denn bei Staatsangehörigen sicherer Herkunftsstaaten kann regelmäßig von einer primär ökonomischen Motivation für die Einreise ausgegangen werden, da in der Regel eine politische oder soziale Situation im Heimatland, die eine Schutzberechtigung zu begründen geeignet ist, nicht vorliegt. Das Beschäftigungsverbot ist geeignet, den Missbrauch des Asylverfahrens für asyloffremde Zwecke einzuschränken.

Die Einschränkungen nach §§ 39, 40 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 und die §§ 41 und 42 des Aufenthaltsgesetzes sollen die Stabilität und Kontrolle des Arbeitsmarktes sowie den sozialen Schutz der Arbeitnehmer sichern.

### **Zu Nummer 6**

Um eine Überlastung des BAMF mit Prüfverfahren zu verhindern, wird die Frist für die Prüfung der positiven Asylentscheidungen, die in den Jahren 2015, 2016 und 2017 unanfechtbar und damit bestandskräftig geworden sind, von drei auf mindestens vier Jahre verlängert. Durch diese Fristverlängerung wird eine umfassende und qualitativ hochwertige Prüfung durch das BAMF sichergestellt.

Durch die Einbeziehung der im Jahre 2017 ergangenen Asylentscheidungen in die Fristverlängerung wird dem BAMF eine größere Flexibilität in der Verteilung der zur Verfügung stehenden Arbeitskraft zugestanden.

Eine dauerhafte Verlängerung der Frist für die Regelüberprüfung der Asylentscheidungen über das Jahr 2017 hinaus ist hingegen weder angebracht noch notwendig. Denn aufgrund der sinkenden Asylantragszahlen seit dem Jahr 2017 wird in der Folge auch die Zahl der Regelüberprüfungen wieder abnehmen. Die vorgesehene Änderung schafft die Kapazitäten für das BAMF, die für die Regelüberprüfungen der Asylentscheidungen aus den durch ein besonders hohes Flüchtlingsaufkommen geprägten Jahren notwendig sind, ohne das Ziel einer zeitnahen Überprüfung der Asylentscheidungen aus den Augen zu verlieren.

Diese Änderung wird auch zu einer gewissen Entlastung der Verwaltungsgerichte beitragen. Denn durch die Verlängerung der Frist für die Regelüberprüfungen werden die entsprechenden Widerrufs- und Rücknahmeentscheidungen des BAMF und damit auch die gegen diese Entscheidungen gerichteten Klageverfahren auf einen um mindestens ein Jahr verlängerten Zeitraum gestreckt. Zum 30.11.2018 waren insgesamt 632 verwaltungsgerichtliche Klagen gegen entsprechende Widerrufs- und Rücknahmeentscheidungen des BAMF anhängig.

Von dieser Änderung unbenommen bleibt die Möglichkeit für das BAMF, jederzeit von Amts wegen eine entsprechende Prüfung zu veranlassen, da es unabhängig von der Vorschrift zur Regelüberprüfung nach § 73 Absatz 1 und 2 AsylG verpflichtet ist, eine positive Entscheidung zu widerrufen oder zurückzunehmen, wenn die Voraussetzungen für den Schutzstatus nicht mehr vorliegen.

## **Zu Artikel 2 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)**

### **Zu Nummer 1**

Es handelt sich zum Teil um eine Folgeänderung zur Änderung von § 73 AsylG in Artikel 1 Nummer 6. Denn nach der bisherigen Rechtslage in § 26 Absatz 3 Satz 2 Nummer 2 AufenthG ist die Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren zu erteilen, wenn (unter anderem) das BAMF nicht nach § 73 Absatz 2a AsylG mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme vorliegen, mithin wenn sich das BAMF diesbezüglich verschwiegen hat. Da aber die Frist zur Regelüberprüfung nach § 73 Absatz 2a AsylG durch die Änderung in Artikel 1 Nummer 6 für die positiven Asylentscheidungen der Jahre 2015, 2016 und 2017 künftig auf mindestens vier Jahre erhöht wird, droht diese Voraussetzung für diese Fälle wirkungslos zu werden, da wegen der Fristverlängerung eine Mitteilung des BAMF nach drei Jahren regelmäßig nicht zu erwarten sein wird.

Die Änderung bezieht sich aber nicht nur auf die Fälle der Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren, sondern auch auf Fälle der Erteilung nach fünf Jahren (§ 26 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 AufenthG) und ist zudem, anders als die Änderung von § 73 AsylG, nicht nur auf Ausländer beschränkt, über deren Asylanträge in den Jahren 2015, 2016 oder 2017 bestandskräftig entschieden worden ist. Vielmehr ist eine Niederlassungserlaubnis für Schutzberechtigte künftig (ohne zeitliche Beschränkung auf Asylentscheidungen bestimmter Jahre) erst dann zu erteilen, wenn das BAMF auf Ersuchen der Ausländerbehörde explizit mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf oder Rücknahme nicht vorliegen. Hierdurch kann die Erteilung von Niederlassungserlaubnissen trotz Vorliegens von (gegebenenfalls ungeprüften und damit unbemerkten) Widerrufsgründen verhindert werden.

**Zu Nummer 2**

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Änderung des § 75 in Nummer 3.

**Zu Nummer 3**

Das BAMF übernimmt komplementär zu der und unbeschadet der fortbestehenden Zuständigkeit der Länder nach § 71 Absatz 1 die Aufgabe der Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausländer in Amtshilfe. Die Beschaffung von Heimreisedokumenten ist wesentliche Voraussetzung für die Förderung der Rückkehr und wird eine dauerhafte Verwaltungsaufgabe des BAMF sein. Durch die geplante gebündelte Aufgabenwahrnehmung im Gemeinsamen Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr - ZUR - ist ein deutlicher Effizienzgewinn zu erwarten, u. a. durch eine verbesserte Abstimmung und Koordination zwischen Bund und Ländern (beispielsweise besseres Nachhalten der Ausreise der Personen, für die ein Passersatzpapier beschafft wurde, gemeinsame Analyse von Problemen, zentraler Ansprechpartner für Auslandsvertretungen).

Darüber hinaus ist eine Aufgabenübertragung auf das BAMF auch mit Blick auf die Organisation der AnkER-Zentren zielführend. Das BAMF hat schon jetzt die Sachnähe zur Feststellung der Identität und der Herkunft von Asylbewerbern, denn bereits im Rahmen der Anhörung des Asylverfahrens liegen alle tatsächlichen, rechtlichen und technischen Voraussetzungen für das BAMF vor, um eine Identitätsfeststellung - auch - mit dem Ziel der Ausstellung von Passersatzdokumenten durchzuführen. Eine frühzeitige Identitätsklärung ist insbesondere für den Abschiebungsprozess von großer Bedeutung. Bislang ist die Identitätsklärung im Wesentlichen Aufgabe der Ausländerbehörden im Zusammenhang mit der Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Asylbewerber (als Voraussetzung für die Beschaffung von Passersatzpapieren). In einem beschleunigten (Asyl-)Verfahren gem. § 30a AsylG ist die Beschaffung von Ersatzpapieren bereits vor Abschluss des Asylverfahrens schon jetzt möglich.

Durch diese Gesetzesänderung kann das BAMF somit bereits im Asylverfahren in einem deutlich größeren Umfang als bislang die bestehenden Mitwirkungspflichten dazu nutzen, um die wahre Identität und Herkunft eines Ausländers festzustellen. Wird die Identität bereits im Asylverfahren geklärt, ist im Fall der Ablehnung des Asylanspruchs die Abschiebung durch die Ausländerbehörde wesentlich einfacher und schneller möglich.

Durch diese Regelung können die bereits im Asylverfahren erlangten Kenntnisse über die Identität und Herkunft eines Ausländers besser genutzt werden. Abschiebungen durch die Ausländerbehörden werden dadurch vereinfacht und beschleunigt.

**Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.